中国公共政策扩散的模式与机制分析

王浦劬　赖先进

(北京大学 政府管理学院,北京　100871)

摘　要: 虽然国际学术界对于政策扩散理论的研究方兴未艾,成果日渐丰富,但是,其关于中国政策扩散活动的研究仍然是凤毛麟角,而关于中国政府公共政策扩散模式和机制的分析几为空白。本文运用公共政策扩散分析工具,结合中国公共政策制定和扩散主体的特点、政策实际运行状况,提炼了中国公共政策扩散的四种基本模式:自上而下的层级扩散模式;自下而上的政策采纳和推广模式;区域和部门之间的扩散模式;政策先进地区向政策跟进地区的扩散模式。在此基础上,文章进一步分析阐述了这四种模式背后的公共政策扩散机制,即学习、竞争、模仿、行政指令推行和社会建构机制。

关键词: 公共政策扩散;公共政策创新;中国公共政策扩散机制

中图分类号:C934　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2013)06-0014-10

一、问题的提出

公共政策扩散①(Policy Diffusion)是指一种政策活动从一个地区或部门扩散到另一地区或部门,被新的公共政策主体采纳并推行的过程。

区别于政策转移(Policy Transfer)、政策学习(Policy Learning)等相近学术概念,公共政策扩散的基本特征是:第一,公共政策扩散不仅包含政策转移和政策学习等有意识、有计划、有组织的公共政策空间位移现象,也包含自发的政策自然流行传播和扩散活动。第二,公共政策扩散的路径不仅包含公共政策的单向传播,也包含公共政策主体对政策的采纳和推行。第三,公共政策扩散不仅涉及微观的公共政策过程和阶段,也涉及公共政策的整体宏观性和空间立体性。第四,公共政策扩散与政策系统内部的整体结构高度相关;而公共政策转移则主要与政策系统内机构或主体高度相关。②

与技术扩散相比,公共政策扩散更具复杂性和挑战性。通常情况下,技术扩散现象的基本原理和机制相对明确,即由于技术创新主体之间存在"位势差",技术创新活动往往发生从高位势向低位势的转移现象。然而,公共政策扩散现象的发生机理,除了公共政策"位势差"这一基本原因以外,还有更加复杂的机理。另一方面,技术"位势差"往往具有客观性,确定技术"位势差"相对容易,而公共政策之间存在的"位势差"在认知和评价上则具有很强的主观性。

进入新世纪以来,经济全球化和信息化相互交织、迅速发展,世界进入以信息交互为主要形式的"web2.0"③时代和以个人为主角的"全球化

收稿日期:2013-08-20

作者简介:王浦劬,男,汉族,江苏盐城人,北京大学政府管理学院教授。

① 许多国外学者倾向于独立地关注、研究政策创新扩散(Policy Innovation Diffusion)活动,如沃克尔(Jack L. Walker)和贝瑞(Frances Stokes Berry)等。本文所讨论的公共政策扩散是包括这些政策创新扩散活动在内的一般公共政策扩散现象。

② Marsh D, Sharman J C. Policy Diffusion and Policy Transfer, *Policy Studies*, 2009, 30(3): 88 -269.

③ 相对 Web1.0 时代人们主要从浏览器中获取信息,Web2.0 时代指互联网进入注重用户的交互获取信息的时代,如社会化媒体(Social Media)的广泛应用。

3. 0”①时代,公共政策信息传播和扩散活动也随之加速,一个国家或地区的新的成功的政策实践,往往会被迅速传播或推广到其他国家或地区,一个国家、地区或部门的公共政策制定者,往往会受其他国家、地区或部门公共政策行为的影响,由此形成跨国家、跨地区或跨部门的公共政策扩散现象。以美国安珀警戒(AMBER Alert)系统发展历程为例,1997 年,美国达拉斯地区发起美国首个安珀警戒项目,即授权执法部门可以通过各种媒体,向社会大众传播失踪儿童的警戒告知。在儿童保护团体的强力推动下,1999 年—2005 年间,美国 50 个州都实行了同样的安珀警戒计划;2002 年—2004 年间,加拿大每一个省也相继推行了安珀警戒计划;2006 年,英国也启动了自己的安珀警戒计划版本——儿童救助警戒。②

随着公共政策扩散活动的丰富,政策扩散逐渐成为公共政策研究的重要课题。公共政策为什么会发生扩散? 这类扩散是如何进行的? 诸如此类的问题,成为学者们关注并试图回答的重要政策问题,由此产生了较为丰富的研究成果。

近三十多年来,政府的公共政策活动在我国的改革开放进程中发挥了巨大作用。在这一过程中,国家间、地区间甚或部门间的公共政策扩散,成为我国政府公共政策活动的重要特征。近年来,我国东、中西部地区之间,城乡之间,行业之间的政策扩散活动更趋频繁。为此,深入研究我国的政策扩散活动,分析其基本特点,不仅有利于准确把握我国公共政策扩散的基本规律,而且可以借此逐步提炼构建基于本土的公共政策扩散理论,以此为推进我国政府管理创新和政策创新提供理论支持。

二、公共政策扩散理论研究分析

20 世纪 80 年代以来,公共政策扩散现象逐步成为政府管理和公共政策研究的热点问题,国际学术界围绕政策扩散现象展开多方面研究,相关学术论文产出数量丰富,研究成果也具有相当质量和水平。本文使用“政策扩散”“政策转移”“政策趋同(policy convergence)”“政策创新(policy innovation)”为关键词,在检索平台 Web of Science 引文数据库中搜索,检得 395 篇公共政策扩散的相关研究论文,论文平均被引用频率达到 12. 29,英国和美国在相关论文总产出中占据主导地位,各占论文总数的 28% 和 26% 。通过对近十年来公开发表的公共政策扩散研究论文数量的统计可以看出(见图 1 和图 2),2005 年以来,公共政策扩散研究得到了较快发展;公共政策扩散研究论文被引频率也自始迅速上升。

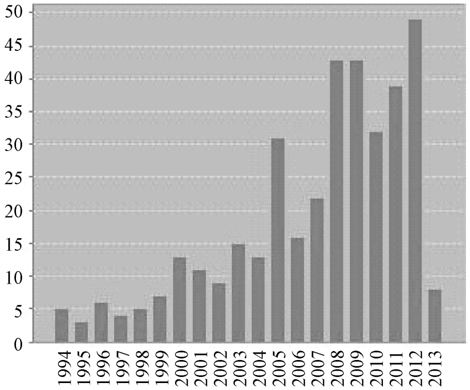

图 1　公开发表的公共政策扩散研究论文数量

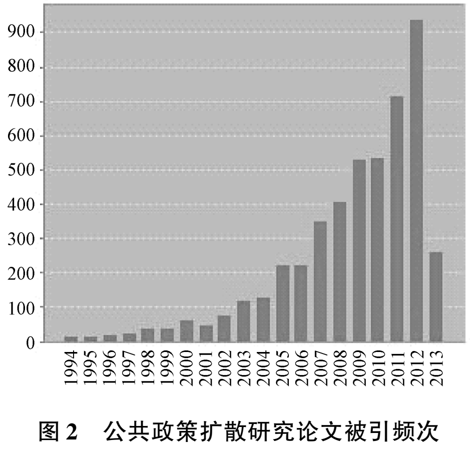

图 2　公共政策扩散研究论文被引频次

从论文的内容来看,公共政策扩散理论既有

---

① 弗里德曼将全球化划分为三个阶段:一是国家间融合和全球化(1492 年—1800 年前后);二是公司之间的融合(1800 年—2000 年);三是“全球化 3. 0”时代,个人成为全球化主角。见弗里德曼:《世界是平的:21 世纪简史》,何帆等译,长沙:湖南科学技术出版社 2010 年版。

② Boushey G. *Policy Diffusion Dynamics in America*, Cambridge University Press, 2010:1 – 2.

研究大致可以归为三类:一是以结果导向的公共政策扩散间接研究;二是以过程导向的公共政策扩散研究;三是以机制和动因导向的公共政策扩散研究。

1. 以结果为导向的公共政策扩散研究

国外学者对公共政策扩散的先期理论研究,主要是以结果为导向,针对政策创新、政策趋同等公共政策扩散结果展开研究的。相对于公共政策扩散而言,这种研究显然具有间接性的特点。

20 世纪 60 年代末,为研究公共政策创新活动的决定性因素,即公共政策创新是特定国家、地区或者部门内部自行决定的,还是由公共政策传播带动的,美国学者沃克尔(Jack L. Walker)和贝瑞(Frances Stokes Berry)等率先进行了美国州政府公共政策创新扩散的理论研究。研究发现,美国有些州政府的公共政策创新远快于其他州政府,为了解释这一现象的发生原因,沃克尔于 1969 年提出,美国州政府之间交流是公共政策创新扩散的重要原因。①在沃克尔研究的基础上,贝瑞采用事件史分析方法,总结归纳构建了导致政府采取新的公共政策的三种解释性模式:内部决定模式、区域扩散模式和全国互动模式。②他把“事件/发生时间”作为基本分析单元,实际上关注的是公共政策扩散的结果,即公共政策的采纳和实行。

公共政策趋同研究,也是以结果为导向的公共政策扩散研究的另一重要内容。所谓公共政策趋同,是指两个以上国家、地区或者部门出现相似的政策结果。班尼特(Colin J. Bennett)认为,公共政策趋同应该达成五个方面的趋同结果,即公共政策目标、内容、工具、结果和风格趋同。③这其中的公共政策创新、公共政策趋同等研究框架和结论,为后来的公共政策扩散研究奠定了基础。

2. 以过程为导向的公共政策扩散研究

20 世纪 80 年代,在总结和反思公共政策创新、公共政策趋同研究成果的基础上,不少学者开始重视公共政策转移和扩散的过程研究,关注新的政策做法是如何被纳入公共政策议程的,它们通过怎样的政策过程才得以实行等命题。美国学者罗杰斯(Everett M. Rogers)从公共政策创新的扩散视角出发分析认为,公共政策扩散是公共政策创新活动通过一定渠道在一定社会系统成员中多次交流的过程。④多罗维茨(D. Dolowitz)和马什(D. Marsh)则认为,公共政策转移是一种过程,在这一过程中,位于一个时空中的公共政策、行政安排和制度被应用于其他时空。⑤西蒙斯等据此概括提出了公共政策扩散的简约定义:公共政策扩散是一个国家政策选择影响其他国家政策选择的过程。⑥

同时,政策扩散活动在时间、空间和组织层级方面的发展过程,也成为学术界的关注点。布朗(Lawrence A. Brown)和考克斯(Kevin R. Cox)提出创新活动扩散过程的三条经验性规律:在时间维度上呈现 S 形曲线;在空间维度上表现为“邻近效应”;在区域内出现“领导者—追随者”的层级效应。⑦另外,有学者还提出若干关于公共政策

① Walker JL. The Diffusion of Innovations among the American States, *The American Political Science Review*, 1969, 63(3): 99 – 880.

② Berry FS. Sizing up State Policy Innovation Research, *Policy Stadies Journal*, 1994, 22(3): 56 – 442.

③ Bennett CJ. Review Article-what is Policy Convergence and What Causes it, *British Journal of Political Science*, 1991, 21(2)33 – 215.

④ Rogers EM. *Diffusion of Innovation*, New York: The Free Press, 1983,

⑤ Dolowitz D, Marsh D. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature, *Polit Stud-London*, 1996, 44(2): 57 – 343.

⑥ Simmons BA and Elkins Z. The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy, *The American Political Science Review*, 2004, 98(1): 89 – 171.

⑦ Brown LA and Cox KR. Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation, *Annals of the Association of American Geographers*, 1971, 61(3): 9 – 551.

创新扩散过程的基本模型,主要包括全国互动模型、区域传播模型、领导 – 跟进模型与垂直影响模型等。①

3. 以机制和动因为导向的公共政策扩散研究

在政府活动中,为什么会发生公共政策扩散现象?政策扩散活动背后的驱动机制是什么?这些问题实际是公共政策扩散研究的过程学派和结果学派共同关注的焦点。

在公共政策扩散机制和发生原因方面,政策扩散研究专家明特姆(M. Mintrom)指出,公共政策扩散有四种机制:从早期政策采纳者中学习;邻近城市之间的经济竞争;大城市之间的模仿;州政府的强力推进。②大卫(Marsh, David)等认为,公共政策扩散主要有四种机制:学习、竞争、强制和模仿。③多宾(Dobbin, Frank)指出,有四种不同的理论可以解释公共政策扩散现象,即建构主义理论、强制理论、竞争理论和学习理论。④安德鲁(Karch, Andrew)则认为,要分析政策扩散现象的发生原因,需要关注地理邻近、模仿、效仿、竞争等因素和现象。⑤在公共政策扩散的驱动主体方面,安德鲁(Karch, Andrew)认为全国性组织、政策推动者和中央政府组织等政治力量推动了公共政策扩散。⑥安德鲁尤其强调官员在公共政策扩散中的作用,他指出,一项政策之所以发生扩散,一是因为制定政策的官员们相信不同国家、地区或者部门之间具有共同的公共政策特征,比如政治和人口相似性,从而出现简单的政策模仿;二是这些官员认为,特定公共政策具有成功的政策绩效,从而追随这些政策,由此形成政策复制和政策学习现象;三是官员为了与其他地方或者部门政府进行竞争。⑦明特姆认为,公共政策推动者在表达创新性政策观念并且将其列入政府议程的过程中发挥着重要作用。⑧多罗维茨等分析认为,在公共政策转移活动中有六类主要行动者,即民选政客、政党、公务员、压力集团、政策推动者或专家和跨国组织,⑨正是这些行动者,构成了公共政策扩散的驱动主体。

虽然国际学术界的公共政策扩散研究已取得颇为丰富的成果,但是,相关研究还存在着发展和深化的空间:

首先,相关学者对公共政策扩散机制和动因的解释缺乏一个清晰且有共识的理论框架,而且对于公共政策扩散机制分类看法各异,有学者认为,政策扩散是由内部因素和外部环境两类因素决定的;有学者提出,政策扩散机制发生的动因包括内部因素、邻近区域影响和全国互动;有学者主张四分法,即把学习、竞争、模仿和强制归结为政策扩散的主要机制;还有学者在四分法基础上,增加了社会建构因素。这种状况影响和制约了相关研究者之间的学术对话。其次,理论研究与实证

① 朱亚鹏:《政策创新与政策扩散研究述评》,《武汉大学学报:哲学社会科学版》2010 年第 4 期。

② SHIPAN cr AND vOLDEN C. The mechanisms of policy diffusion, *American Journal of Political Science*, 2008, 52(4): 57 – 840.

③ Marsh D and Sharman JC. Policy diffusion and policy transfer, *Policy Studies*, 2009, 30(3): 88 – 269.

④ Dobbin F and Simmons B and Garrett G. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?, *Annual Review of Sociology*. 2007: 72 – 449.

⑤ Karch A. Emerging issues and future directions in state policy diffusion research, *State Politics & Policy Quarterly*, 2007, 7(1): 54 – 80.

⑥ Karch A. Emerging issues and future directions in state policy diffusion research, *State Politics & Policy Quarterly*, 2007, 7(1): 54 – 80.

⑦ Karch A. Emerging issues and future directions in state policy diffusion research, *State Politics & Policy Quarterly*, 2007, 7(1): 54 – 80.

⑧ Mintrom M and Vergari S. Policy networks and innovation diffusion: The case of state education reforms, *J Polit*, 1998, 60(1): 48 – 126.

⑨ Dolowitz D and Marsh D. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature, *Polit Stud-London*, 1996, 44(2): 57 – 343.

分析脱节,成为目前公共政策扩散研究中的突出问题。①公共政策扩散理论分析与国家、地区或者部门的公共政策扩散实践活动没有实现紧密结合,理论框架有待公共政策扩散实践的验证。再次,更为重要的是,关于中国公共政策扩散的理论研究几为空白,亟待开拓。当前,公共政策扩散理论研究的研究对象和建基背景,基本是英美等西方国家的政策活动,忽视了中国这样迅速发展的最大的发展中国家政府公共政策扩散的研究。

从世界范围内来看,由于与西方国家在政治体制、历史文化等方面的差异,中国公共政策系统和过程具有很强的独特性。如果仅仅依据英美等西方国家的公共政策实践活动展开研究,忽视对于中国公共政策实践的关注、观察、分析、总结和验证,由此形成的公共政策扩散理论,充其量不过是西方国家的公共政策扩散理论。另一方面,改革开放以来,中国的经济社会发展和政府管理实践呈现高度的公共政策扩散特点,人类现代化发展历史上的这一空前政策实践,理所当然应该成为公共政策扩散理论研究的基本支撑和实践基础。

为此,笔者运用公共政策扩散的基本分析工具,基于中国政府公共政策扩散的实践,试图提炼总结中国公共政策扩散的基本模式和机制,期望有助于构建基于中国本土政策实践的公共政策扩散理论。

三、中国公共政策创新扩散的基本模式

一般说来,公共政策扩散研究具有时间、空间和行动主体等多个分析维度。

从时间上来看,中国公共政策扩散发展过程呈现“S 形”曲线特征,即政策扩散发生后随着时间的推移,政策扩散活动往往会经历扩散缓慢期、快速扩散期、扩散平稳期等三个基本阶段,如果将每一个时期采纳政策的累积个数表示为点状图,即呈现出“S 形”。中国公共政策扩散在时间维度上的这一特点,与一般公共政策扩散并无明显差异。在这其中,较为典型的中国政府公共政策如暂住证政策②、政务中心政策③、开发区政策④以及国家学科基地政策⑤等政策扩散活动,基本符合公共政策扩散的“S 形”曲线过程。

从空间上来看,中国公共政策扩散呈现出四种地理扩散效应,即近邻效应、等级效应、轴向效应、集聚效应等。⑥就此而言,中国公共政策在空间维度上,也基本吻合于一般公共政策扩散的空间方式。在这其中,体现这四种政策扩散空间效应的较为典型公共政策如国家综合配套改革试验区政策创新等,受近邻效应、等级效应、轴向效应以及集聚效应等的作用,在空间上表现出多种不同类型的扩散形式。⑦当然,在中国,不同公共政策在地理上呈现出的扩散效应各有差异,尤其是非地理空间因素在政策扩散中发挥着重要的作用。例如我国暂住证制度在各城市空间扩散过程中,近邻效应并不十分明显,反而呈现出明显的跳

---

① Gilardi F. Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? *American Journal of Political Science*, 2010, 54(3): 66 – 650.

② 张玮:《政策创新的地理扩散——基于暂住证制度的地方实践分析》,《南方人口》2011 年第 1 期。

③ 杨静文:《我国政务中心制度创新扩散实证分析》,《中国行政管理》2006 年第 6 期。

④ 王家庭、季凯文:《我国开发区制度创新扩散的微观机理与实证分析》,《社会科学辑刊》2008 年第 2 期。

⑤ 包海芹:《国家学科基地政策扩散研究》,北京:北京大学出版社 2011 年版,第 29—30 页。

⑥ 近邻效应是指政策扩散在政策实施地区的周围邻近区域产生作用;等级效应是政策按照区域质量的等级大小在空间上“蛙跳式”扩散;轴向效应是政策扩散往往沿着这些轴(如交通线) 进行;集聚效应是指相同政策在空间上的实施聚集。参见王家庭、季凯文:《国家综合配套改革试验区制度创新空间扩散研究》,《城市》2007 年第 9 期。

⑦ 王家庭、季凯文:《国家综合配套改革试验区制度创新空间扩散研究》,《城市》2007 年第 9 期。

跃性,按行政级别由高向低实现等级扩散。①

实际上,中国公共政策扩散活动的发生和发展,除了时间、空间这些自然要素维度之外,在推动公共政策扩散的行动主体这一社会和政治维度方面,具有特别的重要性和特殊性。因此,仅以公共政策扩散所呈现的“S 形”分布曲线特征,来定义和阐述中国公共政策扩散过程,实是过于简单;仅从地理空间上对公共政策扩散过程进行解释和分析,同样是不完全和不充分的。

为此,笔者认为,分析和概括中国公共政策扩散模式,应该在采用公共政策扩散一般研究工具,在分析和把握中国公共政策扩散发展过程的时间、空间方式的基础上,尤其着力结合中国公共政策的特定行动主体来分析进行。由此出发,我们可以得到中国公共政策扩散的如下基本模式:

1. 自上而下的层级扩散模式

自上而下的层级性公共政策扩散模式,是在政府科层组织体系内部,上级政策推动者选择和采纳某项政策,并用行政指令要求下级采纳和实施该项政策的公共政策扩散模式。这是目前中国较为常见的公共政策扩散模式,具有行政指令性特征。

中国作为单一制国家,政府机构组织具有明显的层级化、集权化特点,作为公共政策扩散行动主体的上下级政府之间,具有行政权力的命令和服从关系。因此,在中央、省市自治区、地(州、旗)级市、县 – 县级市和乡镇构成的五级政府体制中,由上级政府及相关部门制定的政策,往往直接通过政策落实和政策执行等方式,迅速扩散到下级政府及相关部门。这种自上而下的公共政策层级扩散路径或者是“政策全面铺开”,或者是“政策局部地区试点—全面推行”。

从中国公共政策实践活动来看,“政策局部地区试点—全面推行”是公共政策扩散的基本路径。这一路径主要包括两个阶段:第一,政策在局部地区试点;第二,政策试点取得一定效果和经验后,向全国全面推行。公共政策的局部地区试点,为相关公共政策的全面推行提供了经验和样本,并且形成了公共政策全面推行的合法性,可以减少公共政策的执行阻力。以当前我国增值税转型政策为例,2012 年 1 月,中央政府选择上海作为首个试点地区启动“营改增”改革;7 月国务院常务会议决定扩大营业税改征增值税试点范围,增值税试点范围由上海市分批扩大至北京、天津、江苏、浙江、安徽、福建、湖北、广东和厦门、深圳 10 个省(直辖市、计划单列市)。2013 年 4 月 10 日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,决定进一步扩大营业税改征增值税试点,并逐步在全国推行:(一)扩大地区试点,自今年 8 月 1 日起,将交通运输业和部分现代服务业“营改增”试点在全国范围内推开,适当扩大部分现代服务业范围,将广播影视作品的制作、播映、发行等纳入试点。据测算,全部试点地区 2013 年企业将减轻负担约 1200 亿元。(二)扩大行业试点,择机将铁路运输和邮电通信等行业纳入“营改增”试点。力争“十二五”期间全面完成“营改增”改革。这一政策发展过程,典型地体现了我国政府公共政策自上而下、由点到面的层级扩散模式。

2. 自下而上的吸纳辐射扩散模式

中国公共政策实践中的这种政策扩散路径,集中体现为“地方政策创新——上级采纳——推广实行”。这种公共政策扩散模式,实际是一种“吸纳——辐射”的公共政策扩散模式。②

中国具有中央统一权力的政府体制,但是,中央统一权力体制并不意味着地方政府在公共政策活动中缺乏积极性、创新性和能动性空间。确实,在中国这样一个“巨型社会”里,仅仅依靠中央政府来实现全社会的调控,是难以想象的。③ 实际上,地方政府作为中国公共政策扩散的行动主体,在中国政府公共政策创新和探索中具有较大的政策空间。对于省级政府而言,这一空间尤其明显。随着中国行政管理体制改革的深化和政府职能转变的推进,省级政府在多方面公共政策制定和实施中具有自主权。因此,省级政府常常是自下而

① 张玮:《政策创新的地理扩散——基于暂住证制度的地方实践分析》,《南方人口》2011 年第 1 期。
② 周望:《政策扩散理论与中国“政策试验”研究:启示与调适》,《四川行政学院学报》2012 年第 4 期。
③ 王沪宁:《集分平衡:中央与地方的协同关系》,《复旦学报》1991 年第 2 期。

上的吸纳辐射公共政策扩散模式的首创主体。

中国政府层级之间的这种公共政策创新和扩散的路径,不同于公共政策试点——全面推行路径,两者的区别在于:下级政府在公共政策创新和扩散过程中具有主动性、首创性作用,公共政策的创新扩散并非仅仅出于上级政府部门关于特定公共政策的行政试点指令。以我国的城市暂住证政策为例,这一政策最初源于上海 20 世纪 80 年代中期的"自主创新",随后,国家公安部出台相应政策,使得这一政策规定得以向全国扩散。①

3. 同一层级的区域或部门间扩散模式

在同一政府层级,由于作为公共政策扩散主体的区域政府或政府部门的作用,中国的公共政策也会出现区域、部门之间的扩散模式。这种模式主要体现在以下三方面:

第一,邻近区域、城市间的公共政策扩散。中国的公共政策实践表明,政策创新性扩散活动具有近邻效应。由于邻近区域、城市间政府信息交流频繁,邻近区域、城市间政府容易获得政策创新的信息,加上邻近区域和城市政府在提供公共物品和服务中具有竞争关系,进而驱使相邻区域和城市政府倾向于积极采取政策跟踪和政策学习方式,由此客观上推动了公共政策扩散。经验表明,这种公共政策扩散模式会形成空间上的公共政策创新集聚现象。第二,部门间的公共政策扩散。从中国的公共政策实践来看,其政策扩散呈现政策部门之间扩散的鲜明特点。以我国高层次人才引进政策为例,中科院于 1994 年启动"百人计划",高目标、高标准和高强度支持人才引进与培养;1998 年 8 月,教育部也启动实施了专项高层次人才计划即"长江学者奖励计划";2008 年,中组部相继启动"千人计划"。就其基本内容和取向来看,这些人才引进政策具有高度的关联性和趋同性,这一过程显示着我国权力部门之间公共政策开始的突出特点。第三,区域间的公共政策位移扩散,即公共政策呈现跨区域的位移扩散。这方面的主要表现是:在学习机制和模仿机制的驱动下,作为主导社会经济发展和公共政策扩散重要主体的中国地方政府,积极促使公共政策由政策领先地区向政策跟进地区扩散。

4. 不同发展水平区域间政策跟进扩散模式

在公共政策系统中,公共政策扩散具有梯度性。由于公共政策在时间和空间上存在势能差或位势差,公共政策通常会沿着扩散动力源向周围政策势能较低的地区扩散。当前,这种模式在中国的集中表现是,相同的公共政策及其活动从东部发达地区向中西部地区扩散。改革开放以来,我国经济发展首先采取非均衡发展战略,允许一部分地区、一部分人先富起来,以先富带动后富。这些经济活动反映到公共政策领域,使得东部发达地区处于政策领先地位,成为中西部地区经济发展和公共政策学习的跟进对象。中西部地区对于东部地区的公共政策学习和跟进造成的公共政策扩散模式,主要集中体现在经济政策领域。以改革开放以来地方政府招商引资政策为例,在以经济建设为中心的任务导向下,发展水平较低的中西部地区地方政府往往通过组织各类考察、学习活动向东部发达地区"取经";以发达地区招商引资政策为标杆,跟进、效仿发达地区招商引资的做法,形成了区域间政策跟进式的扩散模式。各类工业园区、科技园区和经济开发区从改革初期的东部主导,发展到目前的"遍地开花",便是区域间政策跟进扩散的典型例证。

四、中国公共政策扩散的主要机制

国内学界对我国政策扩散机制进行了初步的探索和研究,比如有学者基于我国"政策试验"的特点,对政策扩散理论的本土化应用做出了相应调适。②尽管如此,结合中国公共政策行动者,对于中国公共政策创新和扩散活动的机制的具体分析尚未深入展开。为此,笔者试图根据中国政府公共政策行动者的实践及其特点,对中国公共政策扩散的主要机制展开深入探讨。

---

① 张玮:《政策创新的地理扩散——基于暂住证制度的地方实践分析》,《南方人口》2011 年第 1 期。

② 周望:《政策扩散理论与中国"政策试验"研究:启示与调适》,《四川行政学院学报》2012 年第 4 期。

1. 学习机制

公共政策的制定者往往会有选择地向其他政策制定者学习政策经验。① 政策学习不同于模仿,它实质上是一个获取和接受信息,进而使政策制定者改变理念并采纳特定政策的过程,而不是简单机械的政策模仿和照搬。从经济学角度看,公共政策扩散学习机制之所以形成,是因为有效而成功的政策扩散活动可以有利于减少政策制定过程中的行政资源消耗,提高公共政策的社会接受度,降低政策制定和执行成本,从而提高公共政策绩效和效益。另一方面,从我国政治运行过程来看,树立政策实践的榜样和典型,通过党主导的典型宣传和教育,倡导向先进地区和部门学习,是我国执政党治国理政的有效方式和手段。作为执政党宣传工作的重要组成部分,这种政策宣传能迅速传播政策信息,从而为公共政策扩散后的实施提供良好的舆论氛围。

从我国的公共政策实践来看,为应对经济社会发展过程中的公共问题,中央和地方政府的公共政策制定者经常开展主动的政策学习活动,比如组织参观考察、调研活动等等。这些政策学习活动包括以下几类:第一,向主要领先国家开展政策学习。在中国公共政策制定过程中,“国外经验借鉴和启示”或“发达国家经验借鉴”是特定政策论证环节的重要内容,新中国成立初期的“以苏联为师”和当前的对外开放和借鉴,即是中国公共政策制定和扩散主体的重要行为特征。这一类公共政策学习活动,使得国际性组织、区域性国际组织及相关国家的公共政策在我国得以传播和扩散。第二,向国内发达地区的政策学习。比如,在我国经济特区政策在东部实施并且取得巨大成效后,内陆地区纷纷争取和出台类似政策,建立各类“经济开发区”、“高新区”、“工业区”,即是明证。第三,向政策领先地区学习。以汽车限购政策为例,为解决城市交通拥堵问题,上海自 1994 年开始首度对新增的客车额度实行拍卖制度;随后,2010 年,北京也开始实行汽车“限购令”;2012 年,广州市对中小型客车进行配额管理等。第四,向历史上的政策学习。在政策过程中,中国还十分注重历史纵深向度的公共政策学习。实际上,我国地方政府的若干政策做法,来源于悠久的中国治理历史。

2. 竞争机制

中国公共政策活动广泛存在“相互看齐”的竞争机制。当然,这种竞争机制并不是西方式的政党选举竞争,而是政府在地区或者部门之间的绩效竞争。按照蒂博特的地方政府竞争的理论模型,居民会“用脚投票”(即居民在不同地区之间的流动和迁徙)来选择地方政府,以促进地方政府提供公共产品和服务的充分竞争。同基础设施建设一样,地方政府政策也是我国地方政府之间竞争的基本内容。作为公共政策扩散主体的中国地方政府之间,尤其是相邻的城市政府之间,处于提供相对优质的地方公共产品和服务的竞争压力之下,这种状况产生了强烈的地方政府政策竞争效应。以“京沪之争”、“成渝之争”、“深穗之争”为代表的城市发展的激烈竞争,客观上促进了城市之间公共政策竞争与扩散。

另一方面,在实践层面,激励公共政策竞争的重要制度因素是:我国地方政府主要领导干部晋升主要实行政绩考核制度。由于地方政府领导人面临“锦标赛式”的 GDP 发展竞争压力,地方政府必然在公共政策活动中倾向于“相互看齐”,不断为地方发展争取公共政策竞争优势。以人才引进政策为例,除中央政府部门人才计划(千人计划、百人计划、长江学者)外,地方政府在人才引进中也存在竞争效应,都纷纷推出人才引进计划,例如山东万人计划、湖北双百计划、广州创新创业领军人才百人计划、无锡 530 计划、安徽黄山学者、钱江学者、珠江学者、天府学者、楚天学者、闽江学者等。由此可见,作为公共政策制定和扩散主体的我国地方政府或者部门面临的竞争性环境和压力,造就了中国公共政策扩散的独特竞争性机制。

3. 模仿机制

模仿机制是政策制定者直接套用、复制其他地区政府或部门政策的“政策克隆”过程。类似于技术创新的追赶现象,我国的公共政策活动中广泛存在着政策领跑者和追赶者,政策追赶者往

① Gilardi F. Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? *American Journal of Political Science*, 2010, 54(3): 66 - 650.

往会模仿、效仿政策领跑者的做法。新中国建立初期,由于缺乏治国经验,模仿苏联模式和政策成为当时我国政策扩散的基本机制。改革开放过程中,中国各地区、部门的同类公共政策活动具有一定的相似性,面临相同的政策问题,从而为不同地区和部门之间的公共政策模仿提供了前提和基础。当前,我国地方政府政策模仿活动主要集中在以下领域:产业发展政策,主要涉及招商引资政策、土地利用与开发政策、人才引进政策等。另外,宏观经济与社会调控领域也开始出现一些政策模仿活动,以汽车限购政策为例,2011 年贵阳市模仿北京市限购政策,同样推出摇号购车政策。

我国公共政策模仿机制发生的基本机理在于:第一,政策模仿能够增强公众、政策对象对政策的认同,提高政策执行的合法性和社会接受度;第二,模仿制定的公共政策容易获得上级组织或部门的权威认同,提高政策获得上级肯定和批准的可能性;第三,政策模仿可以有效降低政策制定和执行成本,减少政策执行中的失败风险和执行失败的主体责任归因风险。但是,决定这种模仿机制发生的科学基础是两个地区或部门之间具有政策可模仿性,即在政治、经济和文化等方面特点的高度相似性,否则,简单的政策模仿设置套用,往往会使得政策效应适得其反。

4. 行政指令机制

中国政策扩散活动还具有政府行政指令等被动发生机制。我国的地方政府的权力来源于中央授权,在国家纵向权力关系上,地方政府接受中央政府的统一领导。这种领导与被领导关系、命令与服从关系是我国中央到乡镇五级政府府际关系的核心权力关系,这种权力关系决定了上级政府及部门,尤其是中央政府及其各部门,可通过行政权威指令性推动特定政策的广泛扩散和实行。

我国行政指令的公共政策扩散机制具体体现在:第一,上级政府及部门通过“红头文件”直接嵌入下级政策制定者的政策议程设置活动,推进政策扩散;第二,上级政府及部门直接介入政策内容本身,推动公共政策内容的直接扩散。

需要指出的是,随着我国政府行政管理体制改革的深入推进,中央政府进一步简政放权和转变政府职能,中央政府的指令性政策扩散将更多侧重于政策议程介入,省级政府等地方政府在地方公共政策内容扩散方面的自主性将逐渐增强。

5. 社会建构机制

社会建构理论认为,公共管理和公共政策是社会建构的产物。在社会建构主义视角下,公共政策扩散活动不只是政府政策主体的行为,而且是由社会建构而设计形成的。社会建构主义认为,政策扩散活动并非只是政策制定者为解决公共问题实现公共政策目标形成的,来自社会、政治、文化、经济领域内多种因素和多种政策行动者共同塑造了公共政策扩散活动。为此,社会建构机制的特点在于,把公共政策扩散设置为一种自然发生的过程规则,在公民、媒体和公共事件作用下,公共政策制定者展开政策学习、政策模仿等行为,从而造成公共政策扩散现象。

中国的公共政策扩散机制一定程度上具有社会建构的特点,在特殊公共政策领域和公共政策决策的特殊时期,这种特点表现得尤其明显。比如,我国地方政府的某些决策者在危机管理、应对群体性突发事件、食品药品安全管理以及社会管理等相对复杂的公共事务管理活动中,有时缺乏足够自信心和能力,这就使得这些领域的公共政策扩散活动往往由社会建构机制促成或者引致。

五、结论与探讨

在经济全球化和信息化进程加速发展背景下,中国公共政策创新和扩散活动日益频繁。在“先试点、后推广”“先抓重点、后全面推行”的政策制定逻辑作用下,政策扩散成为中国公共政策实践活动的普遍常见现象,公共政策扩散活动已经内嵌于我国政府的政策过程和政策发展进程之中。

当前,我国政府公共政策扩散活动主要呈现四种基本模式:自上而下层级扩散模式、自下而上政策采纳和推广模式、区域间和部门间扩散模式、政策领先地向政策跟进地扩散模式。其中,自上而下层级扩散模式是传统的常见政策扩散模式,主要是由行政强制推动和社会建构等机制驱动实现;自下而上政策采纳、推广模式也在政策活动中普遍存在,主要是由前期采纳阶段的学习机制和后期推广阶段的行政指令推动机制驱动实现;区域和部门间公共政策扩散模式,主要是由学习机制、模仿机制、竞争机制驱动实现;公共政策领先

地区向政策跟进地区扩散模式,则主要由学习机制和模仿机制驱动实现。

在我国政府公共政策实践中,五种类型公共政策扩散机制,具有不同的政策扩散行动者。学习机制、竞争机制、模仿机制是公共政策制定者主动和自愿推动政策扩散的机制。在这几类主动扩散机制中,地方政府官员是推动公共政策扩散的主导力量;以专家学者为代表的知识分子也扮演着重要的角色。行政指令机制、社会建构机制是公共政策制定者被动接受和推动公共政策扩散的过程。在行政指令机制中,以中央政府及其部门为代表的上级政府和部门是以指令性方式推动政策扩散的主体。在社会建构机制中,我国的政府部门、媒体及大众往往协同行动,共同推动公共政策传播和扩散。近年来,大量的知识精英参与公共政策过程,例如科学家给中央领导写信、专家学者参与政府决策论证咨询,他们以知识扩散和决策咨询为载体,间接地推动了各类公共政策扩散机制的快速运行。由此可见,除了时间、空间因素之外,决定中国公共政策扩散独特性的,主要在于中国公共政策制定和扩散主体的特点及其面临的环境。

中国公共政策的五种扩散机制各有短长,因此,评价这些机制的关键在于,关注公共政策扩散的结果即公共政策实施的绩效。经验表明,适当的政策学习有利于节约政策创新成本,而过度的政策学习则容易造成政策趋同化,降低政策的创新性和吸引力;适当的政策竞争,有利于激励政策制定者通过政策学习和政策变革,强化政策扩散的作用,但是过度的政策竞争,也会带来政策公共资源的过度损耗;适当的政策模仿,有利于克服公共政策对象对政策变革的偏见和不适心理,但是过度的政策模仿甚至照搬某地区或部门的政策,往往会脱离本地区、本部门实际,反而有碍特定公共政策在当地的成功执行,导致政策扩散失败;一般来说,行政指令机制能够迅速推动政策扩散活动的广泛开展,但是难以调动地方政府积极性,容易造成政策"一刀切",研究表明,行政指令机制适用于规制性较强的公共政策扩散,而对于激励性政策扩散,采用学习、竞争和模仿等三类主动型公共政策扩散机制,更加容易取得优良的政策绩效。而社会建构机制虽然使各类政策行动者广泛参与公共政策扩散过程,但是,多元主体的社会建构同时具有效率低、协调成本高的特点。

改革开放以来,伴随着我国政府行政管理体制改革的深化,中央政府积极深入推进向地方政府分权化改革,同时,我国政府的职能得到进一步有效转变,行政指令推动政策扩散的作用和功能逐渐减弱,在经济管理、宏观调控等规制性政策领域,尤其如此。

与此同时,中央与地方政府之间除了存在命令与服从、领导与被领导的关系以外,还在一定程度上存在相互博弈互动关系,这就使得我国的地方政府在政策制定中获得较大自主性空间,因此,公共政策扩散的学习和竞争机制作用将日益凸显。随着我国政府与市场、政府与社会良性互动关系的进一步健全,互联网信息化时代条件下"网络问政"的蓬勃发展,政府管理的回应性日渐增强,社会建构机制在各种政策扩散模式中也将发挥重要作用。

A Study on the Model and Mechanism of Public Policy Diffusion in China

Wang Puqu, Lai Xianjin

(*School of Government*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: How did public policy diffuse from one area or department to another area or department in China? Why did these policy proliferation activities happen? Based on the policy diffusion theory and public policy analysis, we proposed the basic policy innovation diffusion models in China: top-down hierarchical diffusion model, bottom-up policy adoption and promotion model, regional and sectoral diffusion model, and leader-laggard model. On this basis, we identified and discussed the four basic mechanisms which lie behind policy diffusion activities: learning, competition, imitation, administrative coercion and social construction.

Key words: public policy diffusion, public policy innovation, mechanism of public policy diffusion in China

(责任编辑　　刘曙光)